

Evolución del notariado mexicano

Bernardo Pérez Fernández del Castillo

La institución notarial no debe su eficacia y valor a coyunturas o accidentes actuales, sino que es producto de una evolución secular, y sus antecedentes se fincan en la oscuridad de los primeros tiempos de la escritura.

1. ANTECEDENTES

Los orígenes del notariado latino son germánico-romanos. Puede decirse que comienzan con Justiniano en el siglo VI, quien en la denominada “Reglamentación Justiniana del documento tabeliónico”, en las novelas XLIV y LXXIII regula la actividad notarial del *tabellio*, personaje, perito en la escritura y conocedor de las leyes, al que recurrían los ciudadanos, pues el documento redactado por él proporcionaba seguridad jurídica.

En el año 887 el Emperador de Oriente, León VI, *El Filósofo*, en la Constitución CXV “Libro del Prefecto” reglamenta la actividad del notario y las cualidades morales e intelectuales de los aspirantes a notario.

El siglo XIII es sin duda trascendente para el derecho notarial, pues entre los juristas glosadores de la universidad de Boloña destacaron los catedráticos Rolandino Passaggeri, Salatiel y Raniero de Perugia, quienes por primera vez imparten la cátedra sobre el arte notarial y en sus tratados y formularios hacen hincapié en la importancia de la sistematización de los conocimientos notariales.

En España, en el mismo siglo XIII, el Rey Alfonso X, El Sabio, realiza una gran tarea de recopilación y legislación, primero con el *Fuero Real* (1255), después con el *Espéculo* y finalmente con las *Siete Partidas* (1270-1280). Dedicó la III a la fe pública y a la actividad del escribano.

Más tarde, en 1512 Maximiliano I de Austria, dicta en la ciudad de Colonia la *Constitución Imperial sobre el Notariado*. En Francia, año de 1803, aparece la *Ley del 25 Ventoso del año XI*, obra legislativa realizada por Napoleón Bonaparte y considerada origen del notariado moderno. Por último, la *Ley Española* de 1862 es de gran importancia para América Latina, toda vez que varios países la toman como ejemplo para sus legislaciones.

2. MÉXICO COLONIAL

Durante toda la Colonia estuvieron vigentes las leyes españolas que regían en Castilla, tales como: El *Fuero Real*, las *Siete Partidas*, la *Recopilación de Leyes*, la *Novísima Recopilación* y las *Leyes de Indias*. Estas últimas no eran sino decretos y cédulas reales dictados en forma especial para regular la vida jurídica de la Nueva España y de las colonias de América. En aquél entonces a los notarios se les denominaba escribanos públicos en sus funciones notariales; escribanos de diligencias, cuando hacían las veces de secretario del juzgado o actuarios del juzgado, quienes daban fe de las actuaciones del juez de audiencias y diligencias y escribanos del Oficio de Hipotecas; también había otros escribanos con funciones de fedatarios en campos más limitados por ejemplo, los escribanos de entradas y salidas de las cárceles.

3. MÉXICO INDEPENDIENTE

El siglo XIX fue sin duda de mucha turbulencia política y social para México y, por consiguiente, también para el notariado mexicano. La primera manifestación clara de esa casi continua agitación surge en 1810 con el movimiento de Independencia y su consumación en 1821 con el establecimiento del Primer Imperio. En menos de cincuenta años tuvieron vigencia cuatro constituciones: la de Cádiz en 1812 y después las de 1824, 1836 y 1857; estallaron guerras fratricidas entre centralistas y federales, liberales y conservadores; se dieron dos intervenciones extranjeras: una norteamericana y otra francesa; el territorio nacional quedó segregado en poco más de la mitad de su superficie por la guerra contra Estados Unidos; se instauró un Segundo Imperio; hubo cuatro virreyes y más de cincuenta presidentes. A pesar de todos esos acontecimientos, los ciudadanos se sentían seguros de sus propiedades gracias a los notarios.

Declarada la Independencia, se establece el primer Imperio Mexicano. Continúan aplicándose la legislación positiva española, las *Leyes de Indias* y demás decretos, provisiones, cédulas reales, etcétera, promulgados durante la Colonia. Así lo dispuso el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 18 de diciembre de 1822*.

En cuanto al régimen político de la República Mexicana, éste fluctuó entre el federalismo y el centralismo. Cuando el federalismo era el sistema establecido, la legislación notarial fue estatal; cuando el régimen fue centralista, las disposiciones notariales fueron generales, de aplicación en todo el territorio nacional.

Bajo la vigencia de la *Constitución de 1824*, una vez derrocado el imperio y organizada la nación en forma de República Representativa, Popular y Federal, continuó la costumbre colonial de los oficios “públicos vendibles y renunciables” entre los cuales se encontraba la escribanía y, asimismo, se dictaron algunas disposiciones aplicables a los escribanos, de las que menciono las siguientes:

Decreto de la Secretaría de Justicia de 1º de agosto de 1831. Se refiere a los requisitos para obtener título de escribano en el Distrito Federal. Estos son: estudios y práctica suficientes, información de buena vida y costumbres, haber cursado en la academia y aprobado el examen respectivo, que haya vacante, y acreditar no haber estado nunca procesado ni acusado de delitos públicos, principalmente de falsedad.

Decreto de 30 de noviembre de 1834. Este trata de la “Organización de los Juzgados del Ramo Civil y Criminal en el Distrito Federal”. Continúan las características que la legislación castellana había dado al escribano de diligencias, como un escribano público que trabajaba como secretario al mismo tiempo en los tribunales civiles y los llamados del ramo criminal.

Constitución de 1836. Con esta ley fundamental se estableció el centralismo como sistema de organización política. La legislación sobre escribanos se volvió de aplicación nacional.

El 23 de mayo de 1837 se expidió la *Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común* que fue explicada en el *Reglamento para el Gobierno Interior de los Tribunales Superiores, formado por la Suprema Corte de Justicia* de 15 de enero de 1838. En ella se establecía como forma de ingreso a la escribanía, presentar un examen en el Colegio de Escribanos y aprobado éste, presentar uno teórico-práctico celebrado ante el Tribunal Superior.

El cobro de honorarios por la prestación de la función estuvo sujeto al arancel expedido el 12 de febrero de 1840.

Según el *Manual del litigante instruido*, publicado en México en 1843, el oficio de escribano se podía adquirir por compra o herencia y, además, era vendible y enajenable. Asimismo, los escribanos debían “saber escribir, tener autoridad pública, cristiano y de buena fama, hombre de secreto, entendedor en tomar razones de lo que ha de escribir, vecino del pueblo, y hombre secular”.¹

El 27 de octubre de 1841 se expide una circular en donde se “dictan medidas sobre la conservación y seguridad de los protocolos de los escribanos”.

¹ Vid., SALA, Juan, *El litigante instruido o el derecho puesto al alcance de todos*, México, impreso por Luis Mendiola, 1843, p. 266.

Siendo presidente de la República Antonio López de Santa Anna, se aprobaron las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* (1843) que nuevamente adoptaron el sistema federal como forma de organización política, tal como se había establecido en la Constitución de 1824.

Más tarde, el 17 de julio de 1846 se expide un decreto sobre la forma de regular y los impuestos que debían pagar los oficios públicos vendibles y renunciables como el de escribano, los que también eran enajenables y rentables.

Por el *Decreto de 30 de noviembre de 1846*, sobre la “Organización de los Juzgados del Ramo Civil y Criminal del Distrito Federal”, respecto a los escribanos de diligencias, se determina: “en cada juzgado de lo civil deben estar anexos dos oficios públicos, vendibles y renunciables que atenderán los escribanos propietarios de ellos”.

Decreto de 19 de diciembre de 1846. “Sobre los oficios públicos vendibles y renunciables y el oficio de hipotecas atendidos por los escribanos y requisitos que éstos deben cumplir como matricularse” en el Colegio.

Los decretos de 28 de agosto de 1851 y 20 de noviembre de 1852, reiteran la necesidad de matricularse en el Colegio de Escribano de México, para poder ejercer dicha función.

El *Decreto de 26 de agosto de 1852* dispone que los escribanos presenten a la Corte de Justicia, un inventario de sus protocolos y da los lineamientos para su conservación y vigilancia.

Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 1853, expedida el 16 de diciembre durante la presidencia de Antonio López de Santa Ana, y que estuvo vigente en todo el país. Conforme a esta disposición, los escribanos continuaron integrados al Poder Judicial. Igualmente, permanecieron los oficios públicos vendibles y renunciables. Para ejercer el cargo de escribano se requería: ser mayor de veinticinco años; haber estudiado gramática castellana y aritmética; dos años escolares, uno de las materias de derecho civil y otro de la práctica forense o sustanciación civil y criminal y otorgamiento de documentos públicos; haber practicado dos años en el oficio de algún escribano o en el estudio de algún abogado incorporado y haber cursado un año en la academia del colegio de escribanos; acreditar, con información judicial, honradez, fidelidad, buena fama y vida y costumbres; haber sido examinado y aprobado en México por el Supremo Tribunal y haber obtenido el título correspondiente.

La *Comunicación del Ministro de Justicia de 30 de junio de 1853*, trata “Sobre que los escribanos practiquen por sí mismos las diligencias judiciales”.

El 14 de julio de 1854 se expide un decreto promulgado por el *Ministerio*

de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública que impone a los escribanos la obligación de avisar a las autoridades de los testamentos una vez muerto el testador.

Un año más tarde, el 12 de junio de 1855 entró en vigor un decreto sobre la actividad de los escribanos (notarios), anotadores del oficio de hipotecas (Registro Público de la Propiedad)

4. LEYES DE REFORMA

El 25 de junio de 1856, siendo presidente sustituto de la República Ignacio Comonfort, se dictó la *Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos*. A partir de este ordenamiento, existieron varias disposiciones que obligaban a los notarios a la vigilancia y cumplimiento de esta ley y de las de nacionalización.

El 5 de febrero fue aprobada la *Constitución de 1857* que estableció el sistema federal como organización política.

5. ÉPOCA DE LA REGENCIA

Maximiliano fue proclamado Emperador de México el 10 de abril de 1864 en el castillo de Miramar. Durante su imperio, el 30 de diciembre de 1865 se publicó en *El Diario del Imperio* la *Ley Orgánica del Notariado y del Oficio de Escribano* aprobada el 21 de diciembre de 1865. Por emanar de un gobierno centralista esta ley estuvo vigente en toda la República hasta el 27 de mayo de 1867. Es la primera ley orgánica de notarios, toda vez que anteriormente su actividad se regulaba por leyes de la administración de justicia. También por primera vez en la legislación mexicana, este ordenamiento asume el nombre de notario y distingue su actividad con la de los secretarios y actuarios de juzgado, a los que denomina escribanos.

Apenas dos años de expedida la ley de Maximiliano, Benito Juárez promulgó el 29 de noviembre de 1867, la *Ley Orgánica de Notarios y Actuarios del Distrito Federal*. Al igual que la del Imperio terminó con la venta de notarías; separó la actuación del notario y la del secretario de juzgado; sustituyó el signo por el sello de autorizar (Art. 21).

6. MÉXICO ACTUAL

En el siglo xx se promulgó y tuvo vigencia la *Ley de 19 de diciembre de 1901*, por la que se crea el Archivo General de Notarías; se instituyen los notarios adscritos; se exige el uso del protocolo previamente encuadernado y se

le da al notario la categoría de funcionario público, quien debe de ser abogado. Ésta quedó abrogada por la *Ley del Notariado para el Distrito y Territorios Federales* de 20 de enero de 1932, la cual evolucionó en los siguientes aspectos:

1. Excluyó a los testigos de la actuación notarial. Por disposición del Código Civil, sólo subsistieron los testigos instrumentales en el testamento;
2. Estableció el examen de aspirante a notario. El jurado se integraba por cuatro notarios y un representante del Departamento del Distrito Federal;
3. Dio al Consejo de Notarios el carácter de órgano consultivo del Departamento del Distrito Federal.

Más tarde, el 31 de diciembre de 1945, entró en vigor una nueva *Ley del Notariado para el Distrito Federal*, en que se establece el examen de oposición como medio de acceso al notariado.

El examen de oposición ha dado magníficos resultados en el Distrito Federal, pues la preparación y el nivel académico, técnico y cultural del gremio ha ido en aumento cada vez más; su integridad moral es reconocida tanto por autoridades administrativas como por ciudadanos. En algunos estados de la República Mexicana, todavía existe el derecho del ejecutivo local, de nombrar discrecionalmente a los notarios. En ocasiones se hace uso de ese derecho como premio político y no con base en una preparación técnica y científica del candidato, con el cuidado de ponderar las buenas costumbres inherentes al desempeño de la función notarial. Por fortuna ya son mayoría los estados que aceptan como medio de ingreso al notariado el examen de oposición. Con este sistema de acceso al notariado, se asegura la continuidad, permanencia y adecuación al mundo moderno.

Ley del Notariado para el Distrito Federal de 1980. Esta ley ha sufrido varias modificaciones, entre las que destacan:

- 1º El establecimiento del protocolo abierto;
- 2º Regula al notario como licenciado en derecho y no como funcionario público;
- 3º Se creó el “Libro de Registro de Cotejos” para simplificar la realización de actas de cotejos.

El 13 de enero de 1986 se modificó esta ley en cuanto a la definición del notario, pues se sustituye la terminología *funcionario público* por *licenciado en derecho*. Asimismo, se establece el protocolo abierto especial “para actos y contratos en que intervenga el Departamento del Distrito Federal. En este

mismo protocolo se pueden también asentar las actas y escrituras en que intervengan las dependencias y entidades de la administración pública federal, cuando actúen para el fomento de la vivienda o con motivo de programas para la regularización de la propiedad inmueble”.

El 6 de enero de 1994 se modificaron varios de sus artículos, destacando entre ellos el 42 donde se establece que el protocolo ordinario será abierto, esto es, se formará por folios numerados y sellados que se encuadernarán en libros integrados por doscientos folios. También se creó el “Libro de Registro de Cotejos” para simplificar este tipo de actas.

Y así llegamos a la actual *Ley del Notariado para el Distrito Federal* de 30 de diciembre de 1999. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2000 y entrada en vigor a los 60 días naturales a partir de su publicación. Entre sus modificaciones más importantes, amplió la actividad del notario en la tramitación de las sucesiones intestamentarias y algunos otros actos de jurisdicción voluntaria.